

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1765 de 2013

Carpeta Nº 2146 de 2013 — Comisión de Asuntos Internacionales

APÁTRIDA

Reconocimiento y protección

Opinión de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 21 de agosto de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Eduardo Márquez, Presidente ad hoc.

Miembro: Señor Representante Rubén Martínez Huelmo.

Invitados: Por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, doctor Juan Faroppa y socióloga Mariana González Guyer.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (ad hoc) (Márquez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Asuntos Internacionales tiene mucho gusto en recibir a una delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, integrada por la socióloga Mariana González Guyer y el doctor Juan Faroppa. La idea es analizar el proyecto de ley que tenemos a estudio: "Apátrida. Reconocimiento y protección".

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Queremos agradecer la visita de los ilustres visitantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Los hemos convocado en virtud de que la Comisión está trabajando sobre este proyecto de ley y entendimos que varios actores públicos importantes debían dar su opinión y orientación. Si bien este asunto viene muy bien trabajado por la Cancillería y por quienes redactaron el proyecto de ley, nos gustaría contar con la opinión en este caso de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Creo que es un proyecto que viene como anillo al dedo, precisamente porque refiere a uno de los temas sobre los que la Institución está obligada por ley a pronunciarse. Por lo tanto, lo que aquí vuelquen será utilizado como insumo para enviar a la Cámara un informe fecundo y profundo.

SEÑORA GONZÁLEZ GUYER.- Queremos agradecer la invitación. Si bien el asesoramiento a las Comisiones parlamentarias es una de las competencias que nos otorga la ley, cada vez que una Comisión nos invita es una satisfacción porque de alguna manera está dando un lugar, una legitimidad y una existencia real a la Institución, lo que para nosotros es muy importante.

Estamos con una representación menguada. El Consejo Directivo está integrado por cinco miembros y en este tipo de instancias tratamos de concurrir todos, pero se superpusieron las agendas y resultó imposible. Pido disculpas en nombre de las doctoras Guianze y Peralta y del doctor Juan Raúl Ferreira, nuestro Presidente, por no poder estar presentes.

De más está decir que la temática de apátridas sin duda está estrechamente vinculada al ejercicio de los derechos en general y al ejercicio de varios de los derechos humanos en particular.

El doctor Faroppa ha estado trabajando en este informe, así que será quien exponga sobre el tema. Tenemos el hábito -que esperamos conservar- de traer por escrito la opinión de la Institución para que todos tengan un ejemplar. El lenguaje oral tiene matices e imprecisiones que no aparecen en el lenguaje escrito. Además, es una práctica que, al ser un órgano colegiado, nos asegura que todos estamos de acuerdo con lo que estamos presentando.

SEÑOR FAROPPA.- El Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo analizó el proyecto de ley que fue oportunamente remitido por esta Comisión. Desde el inicio de nuestra presentación podemos afirmar que este proyecto constituye un paso más en la adecuación de la normativa interna a las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, lo que está en línea con lo que ha sido la política tradicional del Uruguay en materia de incorporación de las normas de derechos humanos a su derecho interno.

Como ustedes saben, también para la Institución Nacional de Derechos Humanos, en consonancia con las posiciones doctrinarias mayoritarias a nivel regional e internacional, las normas de derecho internacional en nuestro país tienen jerarquía

constitucional, ingresando a la Carta Magna por los artículos 72 y 332. Por lo tanto, cualquier tipo de norma que tenga que ver con derechos humanos aprobada en el marco del derecho internacional de los derechos humanos tiene la máxima jerarquía en nuestro país.

En cuanto al tema de fondo, es conocido que la realidad de las personas apátridas es sin duda una de las más dolorosas que han vivido muchos hombres y mujeres desde la organización de las primeras comunidades humanas en grupos políticamente organizados, con un control territorial más o menos definido y con vigencia de normas que permitieron desarrollar las primeras formas de convivencia.

También es de conocimiento público que es a partir de la tragedia de la Segunda Guerra Mundial que se producen enormes desplazamientos humanos, enormes migraciones que afectaron fundamentalmente a mujeres, niños y personas ancianas, que quedaron como las víctimas que mal sobrevivieron a la catástrofe en la medida que el número de muertos en campos de batalla y en campos de concentración fue muy alto. Esto, sumado a los cambios políticos y geopolíticos que se dieron a partir de ese momento, creó un complejo mapa del mundo que nos está llevando, a quienes tenemos hijos adolescentes, a tener grandes dificultades para, entre otras cosas, ayudarlos en sus clases de geografía. Cuando nosotros íbamos a la escuela y al liceo, todo lo que estaba más allá de Europa era la Unión Soviética y China, y luego comenzó a aparecer una cantidad de nuevos países, de nuevas naciones, y el mismo proceso se dio en África con la independencia de muchos países. Eso ha generado, junto con las lamentables contiendas bélicas que se siguen dando en la actualidad en nuestro mundo, grandes traslados de poblaciones. Por lo tanto, el tema de la apatridia se vincula muchísimo a las migraciones. Este tema también es preocupación y ha sido abordado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

En cuanto a la definición de apátrida para nuestra región, hemos decidido adoptar la que asume la Organización de los Estados Americanos: "[...] una persona a la cual ningún Estado reconoce como nacional suyo de conformidad con su legislación interna. La apatridia se genera por diversos tipos de situaciones, a pesar de que la nacionalidad es un derecho reconocido en los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos".

Esto nos lleva a otro tema. Los derechos se reconocen pero, además, hay que hacerlos efectivos. Entonces, es importante que las prácticas, los procedimientos, los protocolos internos de los países, las medidas administrativas y de otro orden sean adecuadas para que esos derechos reconocidos luego sean efectivos. Es muy fácil reconocer un derecho, pero muchas veces el derecho reconocido no tiene herramientas para ser implementado.

También la OEA sostiene que: "Al igual que en el caso de los desplazados internos, las resoluciones de la Asamblea General sobre refugiados habían anteriormente hecho mención a los apátridas, exteriorizando así su preocupación hacia este grupo en situación de vulnerabilidad". Sin embargo, aclara que durante los dos últimos períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General, es cuando más se ha trabajado fundamentalmente sobre este tema.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha trabajado sobre el tema y tiene jurisprudencia firme sobre esta situación, fundamentalmente en el caso de las niñas Yean y Bosico & República Dominicana. Estas niñas venían migrando desde Haití por la frontera con República Dominicana, y se encontraron en una situación realmente compleja. Es increíble, pero tanto Haití como República Dominicana comparten un pequeño territorio insular, y las situaciones de ambos países son diferentes. Más allá de

que se trata de países en desarrollo, obviamente la trágica situación de Haití genera corrientes migratorias muy fuertes hacia República Dominicana, y también hay que decir que en algunos sectores de esa sociedad se aprecian actitudes xenófobas y de rechazo a este tipo de migración.

En este caso, el Juez Alberto Cançado Trindade, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de nacionalidad brasileña, fundamentó su voto en esta sentencia del 23 de noviembre de 2006, diciendo: "[...] el tema de la nacionalidad no puede ser considerado desde la sola óptica de la pura discrecionalidad estatal, pues sobre él inciden principios generales del derecho internacional así como deberes que emanan directamente del derecho internacional, como, v.g., el deber de protección".

El deber de protección es el pilar de los derechos humanos, porque es un derecho basado en una posición antropocéntrica: la protección del ser humano en cualquier situación.

El fundamento del Juez Cançado Trindade continúa: "Encuéntrase, pues, a mi juicio, enteramente superadas ciertas construcciones en materia de nacionalidad (original o adquirida) de la doctrina tradicional y estatocéntrica, tales como, v.g., la de la potestad estatal ilimitada, la de la voluntad estatal exclusiva, la del interés único del Estado, así como la teoría contractualista (una variante del voluntarismo). [...]". Para dicha superación han sido decididamente fundamentales la contribución y el advenimiento que ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, fundamentalmente para limitar el poder discrecional del Estado y para poder centrar la protección en la persona y no en el Estado.

Y concluye el Juez Cançado Trindade en este voto razonado, que el derecho a la nacionalidad es efectivamente un derecho inherente a la persona humana, consagrado como derecho inderogable bajo diferentes normas y Tratados internacionales que están citados en el informe y de los cuales nuestro país forma parte.

En concreto, para la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el proyecto de ley analizado se inscribe claramente dentro de los estándares internacionales. Se destacan en el proyecto la definición de la persona apátrida, incluida en el artículo 1º, así como los principios fundamentales en la materia, fundamentalmente de la extensión de la condición de apátrida, en aplicación al principio de unidad familiar, que es un tema dramático. Generalmente, la persona que se encuentra en esta situación está acompañada por su núcleo familiar. Muchas veces se trata de mujeres, jefas de hogar, con hijos y con hijas, de personas ancianas, pero también de hombres que se encuentran en una situación que requieren no solamente el amparo a su situación sino a la de todo su núcleo familiar.

Hay un principio fundamental que también recoge el proyecto, que tiene validez sustantiva en los temas de asilo y refugio, que son tradicionales en la República, que tienen que ver con el principio de no rechazo en la frontera y la prohibición de devolución y expulsión, sobre todo cuando se tiene la certeza, la sospecha o la convicción razonable que eso implicaría un riesgo grave para la integridad, la vida o la salud de la persona apátrida.

También se destaca la claridad del proyecto para señalar los casos excluidos en la norma, según lo que establece el artículo 8º, y las excepciones construidas, que figuran en el artículo 9º, fundamentalmente aquellas que tienen que ver con personas que hayan cometido delitos contra la paz, delitos de guerra o de lesa humanidad -esto resulta fundamental ya que se trata de crímenes horrendos y que tienen como víctimas a todas

las personas que habitan en este mundo-, y que hayan cometido delitos comunes y graves o que sean responsables de actos contrarios a los propósitos de Naciones Unidas.

Hay un aporte de una colega integrante del equipo técnico de la Institución que no figura en el documento y me permito sugerir a la Comisión que sería conveniente que lo considerara.

Sin dudas, estamos frente a una ley interna que limita el derecho de las personas. Claramente, el literal B) del artículo 9º establece que no son objeto de protección por la norma de protección de los apátridas aquellas personas que hayan cometido delitos graves de derecho común, "en consonancia con los principios universalmente aceptados". Quizás, esto dé a la autoridad un margen de discrecionalidad en la interpretación, por lo que sería conveniente que en el tratamiento del proyecto -lo digo con todo respeto- se incorporara qué entiende el Parlamento por delitos graves. Planteo esto porque un delito que en otro país puede ser muy grave, como el adulterio -esto se da en algunos países por razones culturales o históricas-, no lo es en Uruguay

En lo que tiene que ver con las graves violaciones a los derechos humanos, sería interesante trabajar el tema porque no es lo mismo un crimen de guerra o contra la humanidad que las violaciones graves a los derechos humanos; sería bueno incorporar taxativamente estos elementos en el artículo 9º.

Por otra parte, es favorable la posición de la Institución con respecto a los aspectos procesales contenidos en el articulado. Todo el procedimiento para tratar la situación de las personas apátridas está bastante claro y, a nuestro juicio, brinda las suficientes garantías.

Quiero dejar constancia en la versión taquigráfica de una observación que podría ser considerada en la redacción del proyecto de ley. Como en el artículo 24 se establece, como una obligación legal, contar con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas, de la Acnur, ello implicaría que también existiera una obligación legal de la Oficina de las Naciones Unidas de prestar ese apoyo técnico. Como señala la colega, no sería posible exigir al Estado uruguayo el asesoramiento técnico. Por ejemplo, se podría establecer que coordinará sus actividades y que podrá contar con el apoyo de la Oficina, ya que no queda bajo la voluntad del Estado uruguayo obligar a la Acnur a prestar esa ayuda técnica, sin perjuicio de que se descarta que se va a brindar.

Como conclusión, debo decir que la Institución, en el marco de las facultades legales que nos otorga la Ley Nº 18.446, entiende sumamente positivo este proyecto de ley y subrayamos el interés de las autoridades nacionales en el sentido de continuar adecuando las normas y procedimientos internos a los compromisos asumidos por la República en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Creo que la Comisión va a recibir con mucho agrado estos insumos y las observaciones realizadas a los artículos 9º y 24. Es verdad que habría que definirlos más específicamente para no dejar al arbitrio de la Administración qué es un delito grave de derecho común. Por lo tanto, me parece de recibo lo que argumenta la Institución.

He leído muy someramente el informe y creo que nos va a ayudar mucho. Al mismo tiempo, confirma la buena línea del proyecto del Poder Ejecutivo. Es necesario hacer un trabajo previo porque la Comisión tiene como norma ampliar este tipo de iniciativas a los efectos de que cuando se concurra a Sala, podamos hacerlo de una manera casi inapelable.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este último tiempo ¿ustedes conocen casos nuevos de la existencia de apatridia en Uruguay?

SEÑOR FAROPPA.- Desde el 22 de junio del año pasado hasta la fecha, la Institución no ha recibido ninguna denuncia concreta al respecto; solo recibimos algún caso relacionado con refugio o asilo, que fue canalizado perfectamente.

SEÑORA GONZÁLEZ GUYER.- Ratifico lo que ha dicho el doctor Faroppa.

Quizás, el órgano que pueda dar una mejor respuesta, sea la Organización Internacional para las Migraciones. De haber existido algún caso, seguramente, la OIM haya tenido conocimiento. A pesar de ser un organismo pequeño numéricamente, es bastante activo en nuestro país en todas estas temáticas. Además, nosotros nos hemos apoyado en él para realizar algunos informes y para tener datos sobre las migraciones, los migrantes, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos leído este proyecto de ley y nos parece que es importante porque pone un marco jurídico a algo sobre lo que había una gran faltante en el sistema uruguayo. Entonces, ¿creen que este proyecto de ley puede atraer a personas para que regularicen su situación?

SEÑOR FAROPPA.- Voy a dar una opinión personal.

Lamentablemente, las personas que se encuentran en esta situación, manejan muy poca información respecto a los recursos que pueden tener. Creo que la sociedad uruguaya se ha ido formando por grandes corrientes migratorias. La apátrida está muy vinculada con la migración y con la migración ilegal, aunque no sea la misma figura.

Yo creo que serían bienvenidas aquellas personas en situación de vulnerabilidad, que no encuentran un lugar y que no están comprendidas en las excepciones establecidas en el proyecto, que refieren al rechazo de plano. Sin embargo, se requiere de una política pública muy sólida con respecto a los migrantes, de manera de hacer atractivo el ingreso al país de estas personas y de sus familias. Muchas veces, no se trata de un tema de voluntad sino que se da por diversas circunstancias y la gente va a donde puede.

Durante el correr de nuestro mandato, hemos analizado un caso público muy sonado de trabajadores migrantes de la región andina, pero no nos expedimos porque está en la órbita judicial y, de acuerdo con nuestro mandato, no podemos hacerlo. Sin embargo, sí nos expedimos sobre la situación general y las prevenciones que el Estado uruguayo debe tomar para evitar los casos de trata o tráfico de personas y de explotación laboral. Fundamentalmente, hay que tener en cuenta que la persona migrante, como el apátrida, es un ser humano que tiene todos los derechos. Nuestra Constitución establece que "Todo habitante de la República tiene derecho a"; y habitante de la República es toda persona que de hecho está habitando, aún estando en tránsito en un aeropuerto.

Si la ley sirve para mejorar la calidad de vida, disminuir la vulnerabilidad y asegurar una vida más digna y más decorosa a las personas que se encuentren en esta situación, bienvenida sea. Eso dependerá también de las medidas positivas que tome el Estado uruguayo.

Por último, quiero solicitar que este "adendum" que hemos entregado se incorpore como anexo al informe ya que forma parte del mismo. Por supuesto, solo es una sugerencia de redacción porque nosotros nunca proponemos lo que el legislador debe decir ni cómo debe hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es bien recibido y se le dará el trámite que se solicita.

Ha sido un honor estar junto al doctor Juan Faroppa y a la socióloga Mariana González Guyer, a quienes agradecemos su presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Quiero consultar a la Mesa sobre la suerte de una nota que envió a la Comisión la señora Diputada Cáceres, Representante nacional por el departamento de Río Negro, en la que propone la creación del Grupo de Amistad con el Parlamento del Estado Palestino. Si fuera posible, quisiéramos que visite esta Comisión el Embajador Concurrente del Estado Palestino radicado en Buenos Aires, a los efectos de que dé su visto bueno a esta propuesta ya que, como todos sabemos, los reglamentos de los grupos de amistad requieren la propuesta y el beneplácito de la otra parte. En las semanas siguientes podría fijarse esa visita.

SEÑOR SECRETARIO.- La referida nota fue ingresada en la sesión del pasado 7 de agosto y está a consideración del Presidente y de los miembros la incorporación al orden del día, oportunidad en la que se podrá considerar invitar al Embajador Concurrente del Estado Palestino.

(Diálogos)

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- En el día de hoy por vía electrónica remití a la Comisión una información que deseo que se distribuya a los legisladores. Se trata de la convocatoria para los próximos 9 y 10 de setiembre de una reunión de Mesa Directiva del Parlamento del Mercosur. Por razones políticas o debido a que a veces hay dificultades para reunir a las bancadas, desde el año 2010 el Parlamento del Mercosur casi no se ha reunido. Lo hizo en 2011 pero ha sido muy dificultoso reunir a la Mesa, sobre todo, porque durante las elecciones de los países miembros del bloque los legisladores están en campaña, lo que impide que se reúna el Parlamento del Mercosur. El año pasado, tuvimos el problema político que implicó la suspensión de Paraguay. Ello provocó que el Parlamento del Mercosur no funcionara prácticamente por dos años y medio.

En este momento, estoy ejerciendo la Presidencia del Parlamento del Mercosur. Con el consenso de las delegaciones de todos los países -de Paraguay, Argentina, Brasil, Venezuela y nosotros-, hemos logrado armonizar la idea de llevar adelante la reunión de la Mesa Directiva para el lunes 9 y martes 10 de setiembre, aquí, en Montevideo.

Sencillamente, informo de esto a efectos de que la Comisión tome en cuenta este evento internacional. Si logramos un acuerdo, se promoverá una reunión del plenario del Parlamento del Mercosur -esperamos tener otra reunión antes de fin de año-, a efectos de reiniciar las actividades inmediatamente después del receso veraniego.

Solicito que se distribuya la documentación referida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se procederá.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

SEÑOR SECRETARIO.- 1) La Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, en respuesta a las propuestas remitidas por esta Asesora, oportunamente, comunica que aprobó la incorporación al Grupo de Amistad Uruguay –Argentina, de los señores Diputados Luis Puig y Mario Perrachón; al Grupo de Amistad Uruguay – Francia, señora Diputada Berta Sanseverino y al Grupo de Amistad Uruguay –Irán, señor Diputado Guillermo Facello. Asimismo propone la incorporación del señor Senador Carlos Baráibar al Grupo de Amistad Uruguay – Irán. 2) La Comisión de Asuntos Internacionales de la

Cámara de Senadores comunica la aprobación de constituir el Grupo de Amistad Uruguay – Suiza.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos para tratar, se levanta la reunión.

≠